Deutscher Bundestag **Drucksache 17/3423**

17. Wahlperiode 27. 10. 2010

Antrag

der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 4. November 1950 unterzeichneten in Rom die zehn Gründerstaaten des Europarates sowie die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention). Erstmals im Völkerrecht waren Grund- und Freiheitsrechte als einklagbare individuelle Rechte kodifiziert worden. Am 3. September 1953 trat die Konvention in Kraft und wurde seitdem durch 14 Protokolle ergänzt. Für beinahe eine Milliarde Menschen in mittlerweile 47 Staaten Europas ist die Europäische Menschenrechtskonvention zu einem Schutzsystem von unschätzbarem Wert geworden.

Nach schlimmsten und millionenfachen Verletzungen der Menschenrechte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit den traumatischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und des Holocaust setzte sich der Gedanke durch, Grund- und Freiheitsrechte des Menschen über das nationale Recht hinaus auch auf völkerrechtlicher Ebene zu schützen. Neben z. B. dem Verbot der Folter und unmenschlicher Behandlung (Artikel 3) oder dem Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5) enthält die Konvention politische Rechte wie das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 9), das Recht auf die Freiheit der Meinungsäußerung (Artikel 10) und auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 11). Aber auch umfangreiche justizielle Grundrechte (Artikel 6, 7 und 13) sowie ein Diskriminierungsverbot (Artikel 14) werden hier festgeschrieben. Diese Rechtsgarantien wurden gesichert durch ein mehrstufiges Kontrollsystem aus Europäischer Kommission für Menschenrechte, Europäischem Gerichtshof und Ministerkomitee. Die Europäische Menschenrechtskonvention war zugleich die erste in einer Reihe von regionalen Menschenrechtskonventionen und stand im Hinblick auf Inhalt und Verfahrensabläufen Modell für die Amerikanische Menschenrechtskonvention.

Mit dem 11. Zusatzprotokoll von 1992 wurde das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention tiefgreifend verändert: Die Europäische Kommission für Menschenrechte wurde aufgelöst und der ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (Gerichtshof) mit hauptamtlichen Richtern geschaffen. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Protokoll 1995 ratifiziert. Nachdem alle für das Inkrafttreten des Protokolls erforderlichen Ratifikationen vorlagen, konnte der neue Gerichtshof seine Arbeit Ende November 1998 aufnehmen. Dessen Zuständigkeit wurde nun obligatorisch und automatisch für alle Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt. Die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs in Straßburg steht den Vertrags-

staaten sowie einzelnen Personen, die ihrer Hoheitsgewalt unterworfen sind, offen, sofern sie sich durch einen hoheitlichen Akt eines Mitgliedstaates beschwert fühlen. Es war vor allem dieses Individualbeschwerderecht, verbrieft in Artikel 34, das die Konvention wegweisend auch für weitere Konventionen machte. Die Reform der Konventionsorgane mit der Bündelung der Beschwerden in einer einzigen Instanz war eine wichtige Voraussetzung, um das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention funktionsfähig zu halten.

Die Erweiterung des Geltungsbereichs wird sich fortsetzen. Aus menschenrechtlicher Sicht ist die wachsende Akzeptanz und die Verbreitung der Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention eine höchst erfreuliche Entwicklung. Für den Gerichtshof jedoch stellt die Flut der Beschwerden eine ungeheure Belastung dar. Die Verfahren sind zeit- und personalintensiv. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass mit dem Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls am 1. Juni 2010 nunmehr eine Entlastung des Gerichtshofs erreicht werden kann. Um die Effektivität des Rechtsschutzsystems des Europäischen Menschenrechtskonvention auch in Zukunft zu gewährleisten, ist es nicht nur erforderlich, weitere Reformschritte einzuleiten, sondern auch, den Gerichtshof personell und finanziell angemessen auszustatten. Die Erklärung der Ministerkonferenz zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die am 18. und 19. Februar 2010 in Interlaken stattfand (Ministerkonferenz von Interlaken), benennt die Herausforderungen, vor denen der Gerichtshof heute steht. Die Konferenz hat einen Aktionsplan verabschiedet und die Mitgliedstaaten, das Ministerkomitee, den Gerichtshof und den Generalsekretär des Europarats zur Umsetzung aufgerufen.

Es ist ein großes Verdienst der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Gerichtshofs, in den letzten Jahrzehnten zu einem Europa beigetragen zu haben, in dem Menschenrechte und Grundfreiheiten einen hohen Stellenwert genießen. Nachdem die Menschen im Osten Deutschlands und in den Staaten Mittel- und Osteuropas die jahrzehntelange kommunistische Zwangsherrschaft aus eigener Kraft beseitigt hatten, konnte die Europäische Menschenrechtskonvention auch dort zu einer programmatischen Leitlinie werden, an der sie die demokratische und rechtsstaatliche Neuordnung ihrer Gesellschaften orientieren und messen. Die Rechtsprechung des neuen Gerichtshofs ist gerade in Staaten ohne starke Verfassungsgerichtsbarkeit entscheidend für die Durchsetzung und Vervollkommnung des Grundrechtsschutzes. Erfreuliches Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass die Todesstrafe auf dem Gebiet der Europaratsmitglieder faktisch nicht mehr vorkommt. Bis auf Russland haben alle mit der Ratifikation des 6. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention die Todesstrafe abgeschafft. Das hohe Niveau der menschenrechtlichen Standards und die darauf beruhenden Entscheidungen des Gerichtshofs werfen allerdings auch Probleme für die neuen Vertragsstaaten auf, die manche Anforderungen zumindest mittelfristig nur schwer erfüllen können. In Europa darf es jedoch kein menschenrechtliches Zweiklassensystem geben. Deshalb muss alles getan werden, um ein Auseinanderklaffen der Menschenrechtsstandards innerhalb Europas zu verhindern.

Über Jahrzehnte hinweg war die Europäische Menschenrechtskonvention auch die grundrechtliche Basis der Europäischen Gemeinschaften und später der Europäischen Union, deren Mitglieder alle dem Europarat angehören und somit an die Konvention gebunden sind. Mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags und des 14. Zusatzprotokolls wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Europäische Union der Konvention beitreten kann. Mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich geworden ist, hat der Grundrechtsschutz in Europa einen zusätzlichen Impuls bekommen. Damit geht jedoch keinesfalls ein Bedeutungsverlust für die Europäische Menschenrechtskonvention einher.

Denn die Charta gilt im Gegensatz zur Konvention nur für die Organe der EU und die Mitgliedstaaten, soweit diese Unionsrecht umsetzen und anwenden.

Am 7. Juli 2010 haben offizielle Gespräche über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention begonnen. Das ist ein historischer Schritt. Mit dem Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention wird es für die Menschen in Europa erstmals möglich sein, Handlungen der EU auch durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte auf ihre Grundrechtskonformität prüfen zu lassen. Damit wird die Union noch glaubwürdiger für ihr Ziel arbeiten können, in ihren Beziehungen zur übrigen Welt einen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte zu leisten. Denn die Union lässt sich gemäß Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

Obwohl die Europäische Menschenrechtskonvention als eine Art „Nebenverfassung“ für die Rechtsordnungen ihrer Unterzeichnerstaaten gilt, wird sie unterschiedlich in deren Normenhierarchie eingeordnet. Das Spektrum reicht vom Verfassungsrang wie in Österreich bis zum Rang eines einfachen formellen Bundesgesetzes wie in Deutschland. In jedem Fall aber ist der Einfluss dieses völkerrechtlichen Vertrags auf die europäischen Rechtsordnungen erheblich, da über den bindenden konkreten Einzelfall hinaus die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte präjudizierend auf die nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung wirkt. Da sich auch die deutsche Verwaltung und Rechtsprechung an den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte orientieren sollen, sollten diese möglichst zügig in deutscher Übersetzung zur Verfügung stehen. Im Dialog mit den Ländern ist anzuregen, Grundkenntnisse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den Ausbildungsordnungen der Juristen stärker zu betonen.

Immer wieder werden Argumente vorgebracht, die dazu dienen, die universelle Geltung der Menschenrechte in Frage zu stellen. Diesen Versuchen muss auf allen Ebenen und mit aller Deutlichkeit entgegengetreten werden. Denn jedes Nachgeben in der Debatte um das Prinzip der universellen Geltung würde Raum für Menschenrechtsverletzungen eröffnen.

Der 60. Jahrestag der Unterzeichnung ist uns Anlass, die herausragende Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für ein demokratisches und rechtsstaatliches Europa zu würdigen. Der Deutsche Bundestag erneuert und bekräftigt sein Bekenntnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention, würdigt die Arbeit des Europarates und unterstützt die Bundesregierung weiterhin bei der Förderung der Arbeit und der Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um durch Maßnahmen der Konfliktverhütung und -regelung die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu bannen;
2. allen Versuchen, die universelle Geltung der Menschenrechte in Frage zu stellen, mit größter Entschiedenheit entgegenzutreten und die Zivilgesellschaft einzubinden, um systematisch menschenrechtliche Grundkenntnisse zu verbreiten;

3. sich nachdrücklich dafür einzusetzen, dass neue Mitgliedstaaten des Europarates zügig die Europäische Menschenrechtskonvention und möglichst umfassend ihre Zusatzprotokolle ratifizieren;
4. alle Anstrengungen zu unternehmen, um Mitgliedstaaten des Europarates und noch nicht dem Europarat angehörende Staaten in ihrem Bemühen zu unterstützen, die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu verbessern und auf diese Weise einen einheitlich hohen Menschenrechtsstandard in ganz Europa zu sichern;
5. durch geeignete Maßnahmen, wie die Anregung von Ausbildungsangeboten, darauf hinzuwirken, dass sich deutsche Behörden und Gerichte noch stärker an den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte orientieren;
6. sich dafür einzusetzen, dass alle Mitgliedstaaten die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte befolgen, sowie auf eine Verbesserung des Mechanismus zur Durchsetzung der Urteile hinzuwirken;
7. die Erfahrungen mit der Umsetzung des 14. Zusatzprotokolls auszuwerten und bei Bedarf auf eine weitere Verbesserung der Prüfmechanismen zur Zulässigkeit von Klagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hinzuwirken, um den Gerichtshof von unzulässigen Klagen entlasten zu können;
8. die Arbeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch dadurch anzuerkennen und zu fördern, dass sie sich über den bereits geleisteten eigenen Beitrag hinaus für eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung sowie für eine größere Unabhängigkeit des Gerichtshofs bei der Verwaltung seines Budgets einsetzt;
9. sich zusammen mit den europäischen Partnern für die Übersetzung der Gerichtsurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in alle Konventionssprachen gemäß der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec(2002)13 vom 18. Dezember 2002 einzusetzen;
10. den Prozess des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention unterstützend zu begleiten, dabei dafür Sorge zu tragen, dass die Rechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in vollem Umfang Berücksichtigung finden, und diesen Prozess für menschenrechtliche Bildungsarbeit zu nutzen, insbesondere durch Informationsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit Universitäten und der Zivilgesellschaft;
11. den von der Ministerkonferenz von Interlaken verabschiedeten Aktionsplan umzusetzen und den mit der Konferenz begonnenen Reformprozess mit dem Ziel voranzubringen, dass der Gerichtshof weiterhin effektiv für die Einhaltung der Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention sorgen kann.

Berlin, den 26. Oktober 2010

Volker Kauder, Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof) und Fraktion
Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion
Birgit Homburger und Fraktion
Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333